

LEGALIZE IT!

Gastautorin

2014-06-12T10:31:38

Die geplante neue Bleiberechtsregelung und ihre Antwort auf irreguläre Migration

von [JOHANNES EICHENHOFER](#)



Am

7.4.2014 hat das Bundesinnenministerium (BMI) einen [Entwurf](#) für eine neue Bleiberechtsregelung vorgelegt. Diese sieht vor, dass bislang lediglich „geduldeten“ Ausländern, sofern sie sich „nachhaltig in die Lebensverhältnisse der Bundesrepublik Deutschland integriert“ haben, erstmals alters- und stichtagsunabhängig eine Aufenthaltserlaubnis erteilt werden kann. Zwar wäre eine solche Aufenthaltserlaubnis zunächst nur für einen Zeitraum von bis zu zwei Jahren gültig. Sie könnte aber verlängert werden. Außerdem könnten Inhaber dieser Aufenthaltserlaubnis, sofern sie den gesetzlichen Anforderungen genügten, eine (unbefristete) Niederlassungserlaubnis erwerben und schließlich eingebürgert werden. Die neue Bleiberechtsregelung, sollte sie denn in Kraft treten, wäre damit die erste deutsche umfassende Rechtsgrundlage für eine Legalisierung irregulärer Migration. Dieser Schritt – den zuvor bereits [Italien](#), [Spanien](#) oder die [USA](#) vollzogen haben – ist menschenrechtlich geboten, ökonomisch vernünftig und integrationspolitisch sinnvoll. Ist damit aber ein grundlegender Richtungswandel in der grundsätzlich auf „Steuerung und Begrenzung des Zuzugs von Ausländern“ ([§ 1 Abs. 1 S. 1 AufenthG](#)) gerichteten deutschen Migrationspolitik verbunden? Oder würde eine solche Bleiberechtsregelung nicht vielmehr durch andere Formen der Migrationsbegrenzung kompensiert?

Irreguläre Migration – Endstation (Ketten-) Duldung?

Um die Notwendigkeit der neuen Bleiberechtsregelung zu verstehen, ist es erforderlich, einen Schritt zurückzugehen und sich vor Augen zu führen, wie das deutsche Migrationsrecht mit Menschen umgeht, die als Nicht-EU-Staatsangehörige nach Deutschland eingereist sind oder sich hier aufhalten, ohne die hierfür

erforderliche Erlaubnis zu besitzen. In diesem Fall bestimmt nämlich [§ 50 Abs. 1 AufenthG](#), dass die Betroffenen zunächst einmal der Ausreisepflicht unterliegen. Kommen sie dieser Pflicht nicht nach, so kann diese grundsätzlich im Wege der [Abschiebung](#) vollzogen werden. Ist eine solche jedoch aus tatsächlichen oder rechtlichen Gründen nicht möglich (z.B. weil der Betroffene keinen Pass mehr hat und folglich keinen Nachweis über seine Staatsangehörigkeit führen kann, sodass kein Staat bereit ist, ihn aufzunehmen) oder liegt ein sonstiges Abschiebeverbot vor, kann die Abschiebung „vorübergehend ausgesetzt“ und dem Betroffenen eine [Duldung](#) erteilt werden (vgl. [§ 60a AufenthG](#)). Dass der Aufenthalt des Betroffenen während dieser Zeit nur geduldet und nicht erlaubt (rechtmäßig) ist, lässt ihn das Recht deutlich spüren. So dürfen Geduldete sich nur innerhalb des Gebietes eines Landes aufhalten, sie können auf Anordnung der Länder in „Ausreiseeinrichtungen“ untergebracht werden, sie dürfen erst nach Ablauf eines Jahres seit Erteilung der Duldung arbeiten – und auch dies nur unter [sehr eingeschränkten Voraussetzungen](#) – und sie erhalten Sozialleistungen nur nach Maßgabe der vom [Bundesverfassungsgericht](#) als menschenunwürdig eingestuften Leistungssätze des [Asylbewerberleistungsgesetzes](#).

Die geplante neue Bleiberechtsregelung – Legalisierung bislang nur „geduldeten“ Aufenthaltes

Bereits im Mai 2013 brachten die SPD- und Grünen-geführten Länder einen [Gesetzesentwurf](#) für eine neue Bleiberechtsregelung in den Bundestag ein, der hier jedoch keine Mehrheit fand. Der Entwurf des BMI – mit dem offensichtlich das auf S. 38 des [Koalitionsvertrages](#) vereinbarte Ziel einer „Willkommens- und Bleibekultur“ umgesetzt werden soll – ist mit dem Länderentwurf in seiner Zielsetzung und seiner Regelungstechnik weitestgehend identisch: Den etwa 92.000 in Deutschland lebenden Geduldeten soll eine Aufenthaltserlaubnis (§ 25b AufenthG n.F.) erteilt werden, sofern es ihnen gelungen ist, sich „nachhaltig“ in Deutschland „zu integrieren“, was der Fall ist, wenn sie

1. sich seit mindestens acht Jahren oder, falls sie zusammen mit einem minderjährigen Kind in häuslicher Gemeinschaft leben, seit sechs Jahren geduldet, gestattet oder mit einer Aufenthaltserlaubnis im Bundesgebiet aufhalten,
2. ihren Lebensunterhalt überwiegend selbst – d.h. durch aktive Teilnahme am Arbeitsmarkt – sichern können,
3. sich zur freiheitlich-demokratischen Grundordnung bekennen,
4. nicht vorbestraft sind,
5. keine Bezüge zu extremistischen oder terroristischen Organisationen aufweisen.

Mit dieser Regelung würde erstmals eine umfassende, d.h. alters- und stichtagsunabhängige Bleiberechtsregelung verabschiedet. Eine Aufenthaltserlaubnis könnte also nicht nur an besonders qualifizierte ([§ 18a AufenthG](#)) bzw. 15-21 jährige Geduldete (und ihre Familienangehörigen) ([§ 25a AufenthG](#)) sowie an Geduldete erteilt werden, die acht bzw. sechs Jahre vor dem Stichtag 1.7.2007 ins Bundesgebiet eingereist waren (sog. Altfallregelung, ([§§ 104a, b AufenthG](#))).

Daneben will der Entwurf Inhabern einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25b AufenthG einen Anspruch auf Teilnahme an einem Integrationskurs zuerkennen (§ 44 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 lit. c) AufenthG n.F.) und die Voraussetzungen für den Erwerb einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25a AufenthG senken.

Ein Neubeginn für die Betroffenen – aber auch für das Migrationsrecht?

Die Regelung des § 25b AufenthG n.F. würde die „nachhaltig integrierten Geduldeten“ nicht nur aus dem menschenunwürdigen Zustand der Kettenduldung führen. Sie hätten nun erstmals auch ein gewisses Maß an Aufenthalts- und Planungssicherheit, was eine entscheidende Voraussetzung für weitere Integrationsbemühungen darstellt. Daneben wäre die aufenthaltsrechtliche Legalisierung mit einer massiven Besserstellung der Betroffenen in Bezug auf den Zugang zu Erwerbstätigkeit und zu sozialen Rechten verbunden. So wären sie – [von bestimmten Ausnahmen abgesehen](#) – nicht mehr den Einschränkungen des § 32 BeschV unterworfen. Außerdem könnten vormals erwerbstätige Geduldete im Falle ihrer Arbeitslosigkeit auch Sozialleistungen nach dem SGB II beziehen. Der hierfür erforderliche „gewöhnliche Aufenthalt“ im Bundesgebiet könnte mit der Aufenthaltserlaubnis jedenfalls leichter nachgewiesen werden, als wenn die Betroffenen nur „vorübergehend“ nicht abgeschoben werden dürften.

Der Ansatz, den Aufenthalt der (Ketten-) Geduldeten zu legalisieren, erweist sich aber auch als ökonomisch äußerst sinnvoll. Denn so würden – in Zeiten des Fachkräftemangels – die Arbeitskraft und Potentiale der Betroffenen genutzt und entsprechende Steuereinnahmen generiert, während der Arbeitsmarktzugang für Geduldete nicht nur strengen Auflagen unterliegt, sondern darüber hinaus durch Zahlung von Sozialleistungen ausgeglichen wird. Zwar wird man nicht verhindern können, dass auch Ausländer, die unter die Regelung des § 25b AufenthG n.F. fallen, Sozialleistungen nach dem SGB II beziehen. Allerdings wäre dies ohnehin nur unter den [allgemeinen Voraussetzungen](#) möglich, die selbstverständlich auch für Inhaber einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25b AufenthG gelten würden.

Vor allem stellt § 25b AufenthG eine notwendige Ergänzung des Integrationskonzeptes des Aufenthaltsgesetzes dar. Dieses besteht im Wesentlichen darin, Ausländer, die sich voraussichtlich dauerhaft und rechtmäßig im Bundesgebiet aufhalten werden oder bereits aufgehalten haben, möglichst umfassend zu Integrationsleistungen anzuhalten: Indem etwa die (erstmalige) Erteilung oder Verlängerung einer Aufenthaltserlaubnis von bestimmten Integrationsleistungen abhängig gemacht würde, indem die potentiellen Einwanderer bei ihren Eingliederungsbemühungen durch überwiegend staatlich finanzierte Integrationskurse (§§ 43-44a AufenthG) unterstützt werden oder indem die Integrationsleistungen des Betroffenen bei einer etwaigen Abschiebung besonders berücksichtigt werden müssen (§ 56 AufenthG). Mit § 25b AufenthG n.F. würden nun auch die Integrationsleistungen der (Ketten-) Geduldeten, d.h. Personen, die sich zwar nicht rechtmäßig, aber genauso dauerhaft im Bundesgebiet aufgehalten haben und voraussichtlich aufhalten werden, honoriert. Zugleich wird von den Geduldeten aber nun auch verlangt, weitere Integrationsleistungen zu erbringen – etwa durch

die Teilnahme am Integrationskurs oder die Sicherung des Lebensunterhalts. Hierin liegt der eigentliche Neubeginn für die Betroffenen: Waren sie bis vor kurzem noch lediglich „geduldet“ und grundsätzlich ausreisepflichtig, sind sie plötzlich als Teil der Aufnahmegesellschaft anerkannt und zur Integration verpflichtet.

Ist damit aber eine völlige Neuausrichtung des deutschen Migrationsrechts verbunden? Hier ist aus verschiedenen Gründen Zurückhaltung geboten: Erstens bleibt abzuwarten, inwiefern es den Antragstellern gelingen wird, die Anforderungen des § 25b AufenthG zu erfüllen, insbesondere ihren Lebensunterhalt „überwiegend“ zu sichern – zumal der Entwurf hier nicht genau festlegt, ab wann von einer „überwiegenden“ Sicherung des Lebensunterhaltes gesprochen werden kann. Zweitens würde die Bleiberechtsregelung ohnehin erst nach einem sechs- bzw. achtjährigen Voraufenthalt greifen. In dieser Zeit mag es zwar vielen, aber längst nicht allen Geduldeten gelungen sein, sich zu integrieren. Vor allem kann es den Geduldeten – etwa durch eine restriktive Handhabung des Arbeitsmarktzugangs – nach wie vor erschwert werden, die Voraussetzungen für eine „nachhaltige Integration“ zu erfüllen. Durch diesen langen Voraufenthalt soll offensichtlich verhindert werden, allzu große Anreize für weitere irreguläre Migration zu schaffen. Und drittens strebt derselbe Referentenentwurf des BMI eine „[Modernisierung des Ausweisungsrechts](#)“ an, hinter dem sich laut [Heribert Prantl](#) „das Schärfste und das Schäbigste“ verbirgt, „was einem deutschen Ministerium seit der Änderung des Asylgrundrechts vor 21 Jahren eingefallen ist.“ Offensichtlich will der Entwurf sich also nicht vom Ziel der Migrationsbegrenzung verabschieden, sondern die Bleiberechtsregelung vielmehr mit erhöhten Ausweisungszahlen „erkaufen“.

